

Gestão da Ética: A Experiência da Administração Pública Brasileira

Management of Ethics: The Experience of The Brazilian Public Administration

Annita Valléria Calmon MendesDoutorado, Servidor Público, Universidade de Brasília / Fundação Alexandre de Gusmão, Brasil, annitacalmon@gmail.com
<http://lattes.cnpq.br/2209557866712972>**Luiz Fernando de Macedo Bessa**Doutorado, Professor Adjunto, Universidade de Brasília, Brasil, lfbmessa@gmail.com
<http://lattes.cnpq.br/5332689423149315>**Suylan de Almeida Midlej e Silva**Doutorado, Professora Adjunta, Universidade de Brasília, Brasil, suylan@unb.br
<http://lattes.cnpq.br/9693261612063921>

Resumo: Motivado pelo debate internacional sobre governança e pela crescente demanda social por mais ética na administração pública, sobretudo desde 1990, após a promulgação da Constituição Federal, este artigo lança luz sobre a gestão da ética e propõe fazer um diagnóstico sobre o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal brasileiro a partir de três unidades de análise: orçamento, ferramentas de gestão e participação social. Foi realizada pesquisa qualitativa com análise de conteúdo de 71 atas de reuniões realizadas pela Comissão de Ética Pública, órgão coordenador do referido sistema, entre 2000 e 2007. O recorte temporal restringe a análise para o período de transformação dos programas para promover a ética no Executivo Federal em um sistema estruturante da administração pública. Embora orçamento e ferramentas de gestão tenham sido utilizados em escala crescente, a participação social foi restrita a determinados grupos e não foi efetiva na implementação do sistema.

Palavras-chave: gestão da ética, serviço público, governança

Abstract: Motivated by the international debate on governance and by social demand on public ethics especially since the 1990s after the promulgation of the Federal Constitution, this article sheds light on the ethics management and proposes to make a diagnosis on the Ethics Management System of the Brazilian Federal Executive from three units of analysis: budget, management tools and social participation. We performed a qualitative study of documentary analysis of 71 minutes of meetings held by the Public Ethics Commission, the coordinating body of this system, from September 2000 to February 2007. The time frame restricts the analysis to the period of transformation of programs to promote ethics in the Federal Executive in a Structuring System of public administration. Although resources and management tools have been used on an increasing scale, social participation was restricted to certain groups and not reached the decision-making framework.

Key-words: ethics management, public service, governance

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

Introdução

O conceito de governança, para as organizações internacionais, traz argumentos que incluem novos elementos para as questões de desenvolvimento. O *World Bank Report on Equity and Development* (2005, p.242) destaca dois fatores dos quais o desenvolvimento depende: o mercado e o bom funcionamento das instituições. Para países em desenvolvimento, a questão das instituições figura como crucial. De forma complementar, a promoção da ética em organizações e governos, aparece como elemento que favorece o desenvolvimento. Para Sen (1999, 2000), o distanciamento entre ética e economia resultou no empobrecimento da economia moderna e na exacerbação da dicotomia entre “egoísmo” e “utilitarismo”. Mas, segundo o autor, é preciso perceber o desenvolvimento como um processo de expansão de liberdades substantivas interligadas que requer uma compreensão integrada dos papéis das instituições e das conexões entre elas. Sob essa perspectiva, os valores sociais agregam duas funções: responder pela ocorrência de desvios éticos e pela confiança nas relações sociopolíticas ou econômicas. Diante dessa constatação, os países têm sido pressionados para

aumentar a efetividade do setor público tanto em âmbito interno quanto externo.

A luz desse debate internacional, este artigo traz a discussão para a gestão da ética e propõe fazer um diagnóstico sobre o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal brasileiro. Não se pretende analisar o desempenho do sistema em si, mas a sua constituição como política pública. Sendo assim, procura-se compreender o processo de implementação do Sistema de Gestão da Ética a partir de três unidades de análise: orçamento, ferramentas de gestão e participação social. Para alcançar esse objetivo, foi conduzida uma pesquisa qualitativa com análise de conteúdo de 71 atas das reuniões realizadas pela Comissão de Ética Pública – CEP. A CEP é um órgão vinculado à Presidência da República, com o objetivo de orientar e assegurar o cumprimento às normas relativas à conduta ética na administração pública federal, além de promover a formação de uma rede de profissionais com competências e conhecimentos necessários para implementar a gestão da ética em órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

A forma como foi implementada e o processo evolutivo da política de gestão da ética como objeto de estudo torna-se



relevante na medida em que o Brasil possui a moralidade como princípio constitucional de administração pública (Morais, 2009). O arcabouço normativo reflete a necessidade de legitimar a vontade popular de pautar as ações do Estado pela moralidade. Nesse sentido, o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, enquadrado como Sistema Estruturante da Administração Pública, indica a proposta institucional de orientar a conduta dos agentes públicos por valores reconhecidos pela sociedade.

Ética Pública

A despeito da ênfase dada pelas diferentes correntes éticas, todas trabalham com o pressuposto de explicar a moral humana a partir de princípios e valores. Assim, evocam-se liberdade, compromisso, responsabilidade, equidade e justiça social como princípios éticos contemporâneos que se refletem nos parâmetros sociais. As questões éticas relacionam dilemas entre certo e errado, cujas consequências dos padrões de conduta podem influenciar diferentes ações que se refletem em âmbito individual ou de grupo.

Bobbio (2004) evidencia a virtude como princípio clássico da democracia, cujo discurso utiliza como palavra-chave a cidadania, que se associa ao reconhecimento e respeito entre os indivíduos no que se refere aos direitos civis (Rolnik, 1992). Para Martins (2000), o conceito de cidadão transcende as vertentes que o consideram como cliente ou conhecedor dos direitos e deveres e agrega o papel ético político de agente transformador das estruturas e superestruturas que produzem e reproduzem as desigualdades sociais.

Em políticas públicas, segundo Bardach (2009), o objeto de análise é a qualidade de vida e o bem-estar dos cidadãos e, em geral, tanto o processo quanto os resultados de políticas públicas envolvem vários profissionais e grupos de interesse. Assim, ao conceber a noção de organização humana em sociedade, a dimensão política evidencia-se. Não só porque a política é a arte de organizar, governar e administrar, mas, sobretudo, por ter como elemento central de análise o próprio ser humano. Para Bini (1996), isso explica a dependência direta que a política mantém da ética e da ontologia. Se por um lado, a ética apresenta-se como instrumento estratégico para desenvolver um país tornando-o mais equânime; por outro, torna-se necessário fortalecer instituições que possam dar respostas diferenciadas para questões produtivas, políticas ou sociais.

Dessa forma, é papel dos governos atuarem para prover o bem-estar coletivo construído politicamente e respaldado pelas instituições. Assim, instituições justas tendem a evitar a movimentação de privilégios, nos âmbitos público e privado. Para Jaguaribe (2008, p.612-613), a proposta de um novo-humanismo deve ser formulada “como uma livre opção, pelo homem, da reconstrução racional e equitativa do mundo humano”, mas essa perspectiva, “é tão improvável quanto indispensável e perfeitamente factível”.

Girardin (2012) lembra que os valores são sempre vistos como propostas desejáveis. Mas, quando interesses se tornam menos velados, menos particulares, eles se transformam em “interesse

comum” ou valores. Em política, valores sem interesses são tão perigosos quanto interesses sem valores, ambos são necessários, explicitando uma criativa tensão entre os dois. A política pode, então, ser vista como um vetor de três dimensões: simbólica; reguladora e administrativa. Assim, a ética na política requer igual atenção às três dimensões, sem as confundir e buscando efetiva consistência entre elas; e ainda, soluções pragmáticas a partir de poder limitado. Nesse sentido, a governança não questiona a legitimidade e o alcance do poder político, mas foca no modo de operar e na qualidade da segurança e estabelece-se de três formas distintas: estilo *top-down*, colaborador ou auto-regulador, cuja relevância está em como esses estilos consideram os valores (Girardin, 2012).

Ética e Boa Governança

Stoker (1998, p.20) elenca diferentes significados para o termo governança. Entretanto, o fio condutor do conceito considera o desenvolvimento de estilos de governar em que há uma interseção das fronteiras entre os setores público e privado. O autor propõe que governança é um “quadro para uma compreensão correta das mudanças dos processos de governo”, a ser observada a partir das instituições governamentais; dos limites e responsabilidades para lidar com as questões sociais; da colaboração entre diferentes setores; da auto regulação de redes; e da capacidade de realização sem dependência exclusiva dos atores estatais (idem). Bovaird e Löffler (2003) entendem como governança pública os meios pelos quais diferentes atores interagem entre si com o objetivo de influenciar os resultados das políticas públicas. Nesse sentido, para os autores, a boa governança consiste na negociação entre esses atores sobre determinada questão melhorando os resultados das políticas por meio de princípios de governança, os quais devem ser implementados e avaliados por todos.

A despeito das dimensões social, democrática e econômica verificadas por Cerqueira (2006) para o entendimento da governança, Bessa e Faria (2006) indicam que a possibilidade de facilitar o diálogo político com vistas a evitar conflitos entre diferentes atores e o reforço das capacidades institucionais são ações essenciais nos processos de governança. Jann (2009) sintetiza esse processo em coordenação e cooperação de redes interorganizacionais e indica a necessidade de orientar as instituições no sentido da prestação de contas, da transparência e do engajamento da sociedade. Hyden e Court (2002), no documento “*Governance and Development*”, do Banco Mundial, adotaram o conceito de governança que considera a importância das regras em detrimento dos resultados. Segundo essa perspectiva, a governança refere-se tanto a atividades quanto a processos no sentido de ser percebida como reflexo da intenção humana, mas que por si constitui um processo o qual define parâmetros de como a política é realizada e implementada. De forma analítica, a governança torna-se uma meta- atividade que influencia resultados. Mais do que capacidade técnica, a governança é disposição de conduta. Nessa vertente, a governança lida com o âmbito constitutivo de como opera o

sistema político em detrimento dos aspectos distributivos ou alocativos. Portanto, no corrente debate sobre desenvolvimento, é a qualidade do sistema político que serve como variável independente ou como fator explicativo.

Conforme Hyden e Court (2002), no documento "*Governance and Development*", do Banco Mundial, a governança se relaciona com a qualidade da atitude dos gestores, medida em escala de valores que busca o bem comum, as práticas de governança pressupõem a observância de princípios éticos. Assim, a governança não se restringe a cumprir regulamentos, pois constitui um sistema de valores pelo qual organizações são dirigidas e controladas. Nesse entendimento, os conceitos de ética, transparência e "boa governança" são essenciais para um Estado que busque, entre outros fatores condicionantes, garantir a confiança e a credibilidade pública das instituições democráticas bem como inserir o país na esfera competitiva internacional. Assim, confiança e instituições fortes constituem fatores essenciais ao desenvolvimento e à estabilidade das economias. Mas, esse não é um processo de único ator, pelo contrário, é necessário que todos conciliem projetos e valores com a prática consciente da boa gestão a partir dos seguintes princípios: a) transparência (acesso à informação); b) equidade (justiça); c) responsabilidade; d) conformidade com as leis; e) ética (Hyden & Court, 2002).

Girardin (2012) verifica que a dimensão ética da governança tem o objetivo de estabelecer justiça no setor público por meio de efetividade e prestação de contas; com o compartilhamento de valores éticos em nível individual, social e político (estado de direito; equidade e acesso equânime aos recursos; capacidades e oportunidades; sem ignorar segurança, sustentabilidade e solidariedade). Para tal, as instituições devem alcançar equilíbrio no dimensionamento das ações com ênfase nos valores propostos, tanto no que se refere ao desenho organizacional e à inteligência profissional quanto ao poder político e administrativo. Sendo assim, a boa governança serve como direção e inspiração para a ética política (Girardin, 2012).

Política pública para a gestão da ética

Parada (2006) define política pública como cursos de ação e fluxos de informação relacionados a um objetivo político construído de forma democrática. É desenvolvido pelo setor público e, em geral, com participação social e do setor privado. Nesse sentido, uma política pública inclui orientações para conteúdo de qualidade; ferramentas ou mecanismos de ação; configurações, mudanças institucionais e resultados de previsão. Rua (1998) enfatiza a necessidade de distinguir "política pública" de "decisão política". No primeiro, verificam-se, além da decisão, o caráter imperativo indicando a autoridade para a ação e a seleção de ações estratégicas para implementar as decisões. Para Parada (2006), a excelência de uma política pública inclui aspectos políticos como origem, finalidade e justificação. Rua (1998) descreve os aspectos de implementação da política. Embora eles listem critérios diferentes que influenciam o desenvolvimento da política pública de excelência, os autores concordam que deve

haver raciocínio consistente; planejamento eficaz dos recursos e sequência de atividades; e clareza dos objetivos.

O contexto e a oportunidade política para a Gestão da Ética no Brasil

A insatisfação com a falta de conduta ética não é um fenômeno exclusivamente brasileiro ou circunstancial. Os esforços da Comissão Européia em gerenciar a ética por meio de reformas administrativas com objetivo de fortalecer padrões de conduta estão no topo da agenda desde o ano 2000 (Nastase, 2013). No Brasil, a primeira ação para implementar uma estratégia de promoção da ética no serviço público federal foi a aprovação do Decreto n° 1.171 de 22 de junho de 1994 (Brasil, 2011), que instituiu o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Amorim, 2000).

Durante os anos 1990, segundo Keinert (1994), a gestão pública assume uma perspectiva política e passa a ser percebida como um recurso estratégico para alcançar a excelência nos serviços públicos a partir da ética. Em 1995, iniciou-se uma reforma na administração pública brasileira, entendida por Bresser-Pereira (1997) como um processo para criar ou transformar as instituições por meio de privatização/terceirização e de mecanismos que permitam maior participação dos cidadãos, cujo resultado seria um Estado mais eficiente, com organizações públicas para implementar os serviços sociais e científicos. Embora os aspectos gerencialistas tenham melhorado a eficiência do setor público no campo econômico-financeiro, para Paula (2005) os dilemas da dinâmica política continuam intocados.

No âmbito internacional, em 1998, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE prescreve a necessidade de os governos promoverem reformas administrativas para desenvolver mecanismos que contribuam para um alto padrão de conduta no serviço público. Para reforçar a luta contra a corrupção, OCDE, Organização dos Estados Americanos – OEA e Nações Unidas – ONU realizaram convenções, as quais foram ratificadas pelo Brasil no início de 2000. Alinhado a essas medidas internacionais, o governo brasileiro prosseguiu com a política de promoção da ética no Executivo Federal.

Metodologia

Para melhor compreender a forma como foi implementada a política de gestão da ética, procedeu-se uma pesquisa qualitativa com análise de conteúdo de 71 atas das reuniões da Comissão de Ética Pública – CEP (recuperado de: <http://www4.planalto.gov.br/cep-reunioes>) (Bardin, 1977). As atas representam dados refletidos, pois foram compilados pelos participantes presentes à reunião, e expressam, por meio da linguagem, como as questões propostas são articuladas (Creswell, 2007). Foram analisados três critérios que influenciam o desenvolvimento de políticas públicas de excelência, segundo Parada (2006) e Rua (1998): orçamento, ferramentas de gestão e participação social. Esses critérios foram também as unidades de análise da presente pesquisa.

A implementação de uma política pública representa um conjunto de ações direcionadas à consecução dos objetivos propostos para determinado fim e envolve tanto executar quanto avaliar os processos estabelecidos. Se de um lado, os recursos orçamentários e de gestão constituem atores importantes para o processo, uma vez que podem estimular ou restringir as políticas alterando o próprio curso de ação, de outro, a participação social minimiza distorções na política, como o distanciamento ao propósito da política, por meio de diálogo entre os diferentes atores (Parada, 2006; Rua, 1998).

O período observado retrata o início das atividades da Comissão de Ética Pública, em setembro de 2000, até a instituição do Sistema de Gestão de Ética, em fevereiro de 2007, e restringe a análise para a fase de consolidação do programa de gestão da ética que resulta na criação do sistema. Em detrimento de comissões de outros órgãos do Poder Executivo Federal, que, na época, também trabalhavam para promover a ética pública, a escolha da CEP justifica-se pelo nível de articulação na alta administração pública federal e consequente indicação para atuar como coordenadora do sistema.

Desde 1994, em atendimento ao Decreto 1.171, que aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder

Executivo Federal, existem iniciativas para a gestão da ética nos diversos órgãos que compõem o Poder Executivo Federal, mas a experiência não apresentava os resultados esperados. Em 1999, é criada a Comissão de Ética Pública da Presidência da República - CEP como órgão de assessoramento com plena autonomia para atuar na instância ética. Esse é o reconhecimento de que, conforme Cortina (2002), o aparato legal é insuficiente se o exercício da atividade profissional exige excelência, pois é preciso forjar o *ethos*, o caráter da atividade, por meio de valores, princípios e virtudes, não com o simples seguimento das leis. Nesse contexto, cria-se um mecanismo de cumprimento ao Código de Conduta da Alta Administração Pública Federal, aprovado em agosto de 2000, cujo principal objetivo era construir respeito por meio de uma perspectiva discreta e flexível de consultas e conciliação (Iyer, 2013). Nesse sentido, o trabalho da CEP é considerado prestação de relevante serviço público.

Resultados e discussão

No quadro a seguir, foram relacionados os resultados da análise das 71 atas de reuniões da CEP a partir dos critérios: orçamento, ferramentas de gestão e participação social.

Quadro 1
Apresentação dos resultados por critérios analisados nas atas

4 atas analisadas - de Setembro a Dezembro de 2000	
Critério	Análise dos Resultados
Ferramentas de gestão	Atuação didática, implementação progressiva da Secretaria-Executiva, plano de trabalho, regimento interno. Foco do trabalho: autoridades do Executivo Federal (art. 2º do Decreto nº 6.029/2007). Ações: Declaração Confidencial de Informações – DCI: informações sobre patrimônio que possa suscitar conflito de interesse para preenchimento obrigatório das autoridades, sob pena de sanção ética (art. 4º do Código de Conduta da Alta Adm. Federal). Publicação de Resoluções. Deliberação sobre consultas. Necessidades: Elaborar modelo-padrão de DCI e substituir resoluções por “perguntas e respostas” com ampla divulgação e sigilo do consultante.
Orçamento	Dimensionamento de recursos.
Participação Social	Eventos com participação da sociedade e representantes de entidades externas.
8 Atas analisadas - 2001	
Critério	Análise dos Resultados
Ferramentas de gestão	Necessidades: Divulgar e orientar autoridades e entidades representativas da sociedade sobre o Código de Conduta. Fortalecer a estrutura de gestão da CEP. Ações: Divulgação da CEP pela internet. Informatização da DCI. Pesquisa sobre gestão da ética junto a países selecionados e entidades. Rotinas para remessa de ofícios às autoridades. Diagnóstico do modelo de gestão da ética: aspectos normativos e de administração para dimensionar o risco de desvios de conduta nas entidades públicas. Iº Encontro de Representantes Setoriais da CEP, 200 participantes. Versões preliminares da Consolidação das Normas de Conduta, Diretrizes para Educação em Ética, Guia para Elaboração de Código e Instrumentos de Avaliação da Gestão da Ética. Iº treinamento para representantes da CEP, 20 participantes. Normas: Decreto para criação do interlocutor setorial da CEP. Decreto que disciplina o relacionamento da CEP com órgãos e entidades do Executivo Federal, obriga a adesão expressa ao Código de Conduta e estabelece prioritário o atendimento às demandas da comissão. Resultados: aumento do número de orientações (média 500/mês); progresso no cumprimento do dever de prestar informações à CEP pelas autoridades.
Orçamento	Solicita aprovação para projeto de fortalecimento institucional.
Participação Social	Ações de cooperação com OCDE; Transparência Internacional; Banco Interamericano de Desenvolvimento, Escola de Administração Fazendária, Secretaria Federal de Controle Interno, Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento e Orçamento.
11 Atas analisadas - 2002	
Critério	Análise dos Resultados
Ferramentas de gestão	Foco do trabalho: institucionalização da CEP: elaborar marco regulatório que amplie competências. Necessidades: implantar instrumentos de suporte à comunicação. Ações: Projeto de pesquisa de opinião para aferir progresso das ações. Projeto de plano de comunicação. Cursos de Gestão da Ética para os representantes setoriais. Sistema de mala direta por internet. Participação dos membros em palestras e eventos. Projeto para transição de governo, regras de conduta ética a serem observadas. Projeto de matriz de risco. III Seminário de Gestão da Ética. Editados e distribuídos livros dos seminários e textos técnicos de apoio. Resultados: Atividades além do previsto, sobretudo em relação a entidades e órgãos do Executivo Federal e da Rede de Ética. 165 representantes setoriais com responsabilidades em gestão da ética ligados em rede.
Orçamento	Na percepção dos membros da CEP, é alta a relação custo-benefício para orçamento de R\$ 150 mil.
Participação Social	Representantes setoriais propõem atos de institucionalização da CEP. Em nível internacional, CEP integra a Rede de Ética. Aumento progressivo das atividades de cooperação dentro e de fora do governo consolida os trabalhos. Transparência Brasil propõe exame do instrumento da Audiência Pública. Contatos com representantes da mídia.
10 Atas analisadas - 2003	
Critério	Análise dos Resultados
Ferramentas de gestão	Contexto: Incertezas com mudança de governo, os membros colocaram os cargos à disposição. Ao final, novos membros nomeados. Ações: Rotina de exame, conferência e arquivamento das DCI. Banco Central orienta sobre investimentos que não configuram conflito de interesses. Programa de Educação para representantes, multiplicadores e avaliadores. 4º Seminário “Ética como Instrumento de Gestão”. Brasil sede do IV Fórum Global, em 2005. Ato normativo sobre “conflito de interesses” no exercício de outras atividades. Conselho da Transparência e Combate à Corrupção – CGU inclui um representante da CEP (Decreto 4.923/2003). Novas competências à CEP.
Orçamento	Contingenciamento de recursos. Incluída a promoção da ética na proposta do Plano Plurianual – PPA 2004/2007, maior transparência e coordenação. (R\$ 250.000,00)

12 Atas analisadas - 2004	
Critério	Análise dos Resultados
Ferramentas de gestão	Contexto: Secretaria Executiva da CEP passa a ser órgão singular na nova estrutura da Casa Civil da Presidência da República. Necessidades: Avaliação dos próprios membros indicou que a CEP não contava com os meios para assegurar maior efetividade ao padrão ético no governo e promover a confiança das pessoas na conduta ética dos servidores. Priorizar e reforçar o programa do PPA. Ações: Fórum sobre Conflito de Interesses. Banco Central apoia coleta de cópias de normas e códigos de controle interno e de monitoramento externo de Bancos Centrais de países representativos. Cooperação técnica com Agência Nacional de Energia Elétrica, Agência Nacional de Transportes Terrestres, Boa Vista Energia, Prêmio Nacional da Gestão Pública do Ministério do Planejamento e Fórum das Estatais. Projeto EUROBRASIL: curso a distância sobre ética para 800 servidores. V Encontro de Representantes Setoriais da CEP. Proposta de criação formal do Sistema de Gestão da Ética do Executivo Federal. Resultados: Aumento substancial das demandas. Tribunal de Contas da União indica a CEP como instância competente para prover assistência técnica na matéria.
Orçamento	Limites orçamentários para 2006 a 2009 (R\$ 280 mil, R\$ 328 mil, R\$ 340 mil e R\$ 356 mil), sujeitos a reduções, foram considerados insuficientes (52ª Reunião).
Participação Social	Interlocução com diferentes entidades permitiu verificar que a estratégia desenvolvida estava em consonância com as experiências mais bem sucedidas, sobretudo quanto ao uso da DCI.
13 Atas analisadas - 2005	
Critério	Análise dos Resultados
Ferramentas de gestão	Necessidades: Falta de estrutura das comissões setoriais e inexistência de sistema de proteção aos envolvidos em casos de denúncias de desvios. Impacto indireto sobre a conduta dos demais servidores e falta de escala das ações previstas. Não implementação de ações previstas. Ampliar as ações. Ações: Ênfase em ações preventivas. Atividades intensificadas: cooperação, participação em eventos internacionais; promoção de cursos e seminários; edição de resoluções; apreciação de consultas. Minuta de decreto criando Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal e outras providências: consolidação da Rede de Ética.
Orçamento	Contingenciamento dos recursos: R\$ 460 mil, dos R\$ 700 mil previstos.
11 Atas analisadas - 2006	
Critério	Análise dos Resultados
Ferramentas de gestão	Atividades intensificadas: cooperação, participação em eventos internacionais; promoção de cursos e seminários; edição de resoluções; apreciação de consultas; realização de pesquisa sobre valores éticos; criação do instrumento sobre rito ético. Processo para a criação do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal avança com a colaboração da Casa Civil da Presidência da República.
Orçamento	Aquém das atividades: R\$ 280 mil (PPA 2006/2009)
2 Atas analisadas - 2007	
Critério	Análise dos Resultados
Ferramentas de gestão	Em 1º de fevereiro de 2007 é publicado o Decreto nº 6.029, que instituiu o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal e deu outras providências.
Orçamento	Previsão de R\$ 328 mil (PPA 2006/2009)

Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados emergentes do processo de análise.

Os critérios de recursos orçamentários, funcionalidade das ferramentas de gestão e participação social utilizados para analisar a implementação da política pública em questão mostram alguns resultados. Os recursos apresentam gradativo crescimento com o desenvolvimento das atividades e o aumento da demanda por maior desempenho da CEP. Embora a alocação de recursos não acompanhe o crescimento exponencial das atividades, há a percepção de que é necessário investir em um sistema integrado em rede subordinado a um único órgão coordenador.

As ferramentas de gerenciamento utilizadas, em nível pedagógico e normativo, estão sujeitas a avaliação constante por membros e interlocutores da CEP de diferentes setores da sociedade civil em fóruns, conferências e seminários. Para a consecução dos trabalhos a CEP instituiu os seguintes instrumentos de gestão da ética: declaração confidencial de informações – DCI; rito para apuração da ética; questionário para avaliar o desempenho das comissões de ética; pesquisa sobre valores éticos. Além disso, estabeleceu o canal de comunicação entre os representantes por meio de mala direta eletrônica e passou a publicar as ações no portal etica.planalto.gov.br. No que diz respeito ao reforço da capacidade institucional, a estrutura desenvolvida pode evitar conflitos entre instâncias na administração pública e ajudar na definição dos limites de conduta e nas decisões de interesse público e privado.

No entanto, com relação a facilitar o diálogo político entre Estado e sociedade civil, os mecanismos desenvolvidos não parecem ser tão eficazes. A participação social é restrita ao convite de algumas organizações da sociedade civil para participar de seminários e debates internos, como Transparência Internacional, Associação de ex-Alunos Jesuítas – ASIA. A cooperação é mais intensa com organismos internacionais

(Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE; Banco Interamericano de Desenvolvimento, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD; Organização dos Estados Americanos – OEA; Organização das Nações Unidas - ONU) com a participação dos membros da CEP em seminários e a elaboração conjunta de projetos. Observa-se que para o desenvolvimento de uma política pública de excelência é preciso garantir mecanismos de participação e organizar os processos de tomada de decisão com divisão de tarefas entre a administração e administrados. Embora, tenha havido preocupação com a transparência, o instrumento de Audiência Pública, sugerido pela Transparência Brasil, não foi implementado no período analisado, dificultando o acesso às decisões, como demonstrado pela ausência desse conteúdo nas atas de 2003, 2005, 2006 e 2007, conforme Quadro 1. A audiência pública é um instrumento de carácter administrativo que tem a finalidade de promover a transparência dos processos além de renovar o diálogo entre agentes públicos e sociedade. Conforme Cortina (2002), o trabalho das comissões consiste em desenvolver documentos contendo recomendações e diretrizes éticas, por meio de atividade cooperativa, a qual deve contar com a participação de profissionais de diferentes áreas, para promover a internalização de valores e a preservação de virtudes por parte de todos os participantes. Nesse sentido, a audiência pública constitui importante instrumento para que tanto os cidadãos quanto o poder público possam formar juízos morais suficientemente informados sobre questões éticas.

Outro aspecto observado foi a crescente demanda em todos os níveis da administração pública brasileira para ações de promoção da ética no período de setembro de 2000 a fevereiro de 2007. Embora as ações empreendidas tenham sido limitadas a

funcionários públicos em alto nível hierárquico, o que pode tornar o sistema incompleto, elas permitiram criar e consolidar uma rede de ética, que culminou com a instituição do Sistema de Gestão da Ética.

O Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal

O resgate da ética como um princípio orientador da vida social e a busca do bem comum, conforme Marcílio Marques Moreira, presidente da Comissão de Ética Pública em 2007, decorre do esforço de integrar transparência, respeito e confiança para construir o amálgama necessário para a vida em sociedade, como argumentam Girardin (2012) e Hyden e Court (2002). Assim, de acordo com os documentos constitutivos da política para promover a ética no Executivo Federal brasileiro, a gestão da ética estabelece-se em três eixos: pedagógico, estrutural e normativo (Mendes, 2010). O sistema passa a integrar o quadro dos nove Sistemas Estruturantes do Poder Executivo Federal composto pelas áreas de controle; contabilidade; financeira; pessoal; serviços gerais; informação e informática; planejamento e orçamento; correição; ética (MPOG, 2008, p. 55/71).

Com o estabelecimento do Sistema, estendem-se as atribuições da CEP, que deve coordenar, avaliar e supervisionar o sistema, e, conforme, §1º do art. 3º do Decreto Nº 6029/2007, o trabalho da comissão é considerado prestação de relevante serviço público. Foi possível verificar que a política pública de gestão da ética utiliza os modelos top-down, de cima para baixo, e neo-institucionalista de implementação de políticas públicas. Constitui-se em uma política sócio-reguladora, pois tem como objeto questões morais, que são discutidas de forma bastante controversa pela sociedade, e implementa-se por meio de decretos e portarias, em que os efeitos referentes aos custos e benefícios não podem ser previstos (Frey, 2000).

A implementação, segundo o enfoque top-down, é um processo em que decisões políticas definem e dirigem as ações dos atores envolvidos para o cumprimento dos objetivos. Se os executores da política não forem eficazes, haverá um hiato de implementação e a política não será colocada em prática de forma apropriada. A falta de convergência entre as aspirações dos *policy makers* e as realidades locais são causas de hiato na implementação. Uma política *top-down* bem implementada necessita observar oito pré-condições: 1) circunstâncias externas que não imponham severas restrições aos implementadores; 2) recursos e tempo combinados e disponibilizados de forma adequada e efetiva; 3) fundamentação teórica de causa e efeito válida; 4) relações de causa e efeito diretas e em número restrito; 5) agência única de implementação ou com relações de subordinação mínimas; 6) tarefas detalhadas e em sequência perfeita para a consecução dos objetivos propostos; 7) comunicação e coordenação perfeita entre os envolvidos; e 8) obediência plena às autoridades competentes (OEI, 2002).

O Sistema de Gestão de Ética baseia-se no modelo neo-institucionalista, em que as escolhas estratégicas do processo de decisão são influenciadas por estruturas políticas e institucionais e a implementação foi feita por meio de decretos e resoluções, com

quase nenhuma discussão com a média e baixa burocracia ou a sociedade civil (OEI, 2002). A perspectiva neo-institucionalista evidencia a importância do fator institucional para explicar acontecimentos políticos concretos e a existência de regras gerais que prevalecem nas sociedades e podem exercer influência decisiva sobre as interpretações e as ações dos indivíduos (Frey, 2000). O neo-institucionalismo defende a compreensão em sentido amplo do conceito de instituição, ou seja, atores políticos e sociais agem segundo as próprias identidades e os interesses pessoais, e isso reflete no comportamento em processos de decisão política. O pressuposto do neo-institucionalismo é de que escolhas estratégicas são influenciadas por estruturas político-institucionais, no entanto, a perspectiva assevera que nem tudo é explicado por meio das instituições (Frey, 2000). Esse modelo é compatível com a autonomia da administração burocrática em relação à sociedade, proporcionando uma gestão técnica e profissional dos serviços públicos, mas, que restringe a participação social.

A constituição da Rede de Ética do Poder Executivo Federal para promover a cooperação técnica e a avaliação em gestão da ética está prevista no art. 9º do Decreto Nº 6.029/2007 (Brasil, 2011). Os representantes da CEP e demais Comissões de Ética em entidades e órgãos do Poder Executivo Federal compõem a Rede e devem se reunir pelo menos uma vez por ano em fórum específico.

Considerações Finais

É provável que a crescente demanda social por mais ética na administração pública esteja sortindo efeito, já que a gestão da ética hoje é uma realidade no Poder Executivo Federal brasileiro. O diagnóstico realizado sobre a implementação do Sistema de Gestão da Ética a partir da análise das atas das reuniões da Comissão de Ética Pública – CEP, aponta que a ética é essencial para as políticas de gestão pública e para a boa governança. Na percepção dos membros da Comissão, não há gestão eficiente sem ética e a falta de eficiência agrava os problemas de corrupção, por exemplo. Ou seja, a boa gestão da ética pode levar a melhores níveis de governança pública. Não foi analisado o desempenho do sistema em si, mas as ações para a sua implementação com base nas três unidades analisadas: orçamento, ferramentas de gestão e participação social.

O propósito de compreender como vem sendo implementado o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal no que se refere aos aspectos analisados foi atingido. Foi possível observar que a implementação no que se refere às questões relativas ao orçamento e às ferramentas de gestão tem funcionado a contento, mesmo sendo necessária sua constante avaliação. No entanto, no que se refere à participação social, não foram encontrados mecanismos efetivos de participação social, sendo restrita a gestão da ética no Executivo Federal aos administradores públicos.

O resultado da pesquisa mostra também que o trabalho da Comissão, com articulação política em vários setores da sociedade e do governo, inclusive em nível internacional, parece ter sido essencial para a implementação do sistema. Nesse

sentido, a crescente demanda em todos os níveis da administração pública brasileira para ações de promoção da ética no período de setembro de 2000 a fevereiro de 2007 levou à realização de cursos, seminários e atividades de cooperação entre entidades nacionais e internacionais, conforme demonstrado no Quadro 1.

À medida que o trabalho da Comissão foi sendo desenvolvido, novas demandas surgiram tanto no âmbito de governo quanto de entidades sociais, que criaram interações em diferentes níveis com o mesmo objetivo de promover a ética no serviço público. Depreende-se que o objetivo central da gestão da ética é promover a confiança da sociedade na conduta dos funcionários públicos e dar a eles segurança e clareza sobre o que pode ou não ser feito. Assim, a gestão da ética inclui regulação, educação, acompanhamento e aplicação de sanções, como foi possível observar durante o período estudado. No entanto, ainda é preciso estender as ações a baixa e média burocracia, para que se amplie a promoção da ética na administração pública.

A pesquisa realizada até o momento possui caráter exploratório e indica novos desdobramentos para se compreender, por exemplo, como a Comissão de Ética Pública influencia as decisões da Presidência da República no que se refere à inclusão da ética como tema que é transversal a toda e qualquer política pública? Ou como a promoção da ética pode minimizar a corrupção na administração pública? Mas esses questionamentos vão além ao escopo deste trabalho, que foi de analisar apenas três aspectos da implementação da política.

Por fim, a política de promoção da ética, como toda política, precisará ser constantemente avaliada. E melhorar os mecanismos de participação social constitui objeto de atenção, uma vez que no curso da implementação do Sistema de Gestão da Ética não foi possível observar ações efetivas que possibilitassem participação social nem na formulação nem na implementação da política, como é previsto constitucionalmente.

Referências

- Amorim, S. N. D. (2000). Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade. *Revista do Serviço Público*, 51 (2), 94-104.
- Bardach, E. (2009). *A practical guide for policy analysis*. The eightfold path to more effective problem solving. Washington, D.C.: CQPress.
- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa.
- Bessa, L. F. M. & Faria, S. C. (2006). Governança ambiental: aspectos conceituais. In: *Texto Didático: Série Planejamento e Gestão Ambiental*, 8, 6-15. Brasília: Unverssa.
- Bini, E. (1996). Introdução. In: Maquiavel. O príncipe. Comentários de Napoleão Bonaparte. 12ª ed. São Paulo: Hemus Editora Ltda.
- Bobbio, N.; Matteucci, N.; Pasquino, G. (2004). *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. Trad. João Ferreira; ver. Geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 12ª ed., vol. 1.
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2003). Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69; 313. SAGE Publications. Disponível em: [http://ras.sagepub.com/cgi/content/abstract/69/3/313]
- Brasil. (2011). Presidência da República. Comissão de Ética Pública. Recuperado em junho, 2011, de: [http://etica.planalto.gov.br/]
- Bresser-Pereira L. C. (1997). A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos MARE da reforma do Estado Brazil*. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado MARE.
- Carqueira, F. (2006). Governança ambiental: aspectos políticos da sustentabilidade. *Texto Didático: Série Planejamento e Gestão Ambiental*, 8, 16-2. Brasília: Unverssa.
- Creswell, J. W. (2007). *Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Trad. Luciana de Oliveira da Rocha. 2.ed. Porto Alegre: Artmed.
- Cortina, A. (2002). La dimensión pública de las éticas aplicadas. *Revista Iberoamericana de Educación*. Nº 29, pp. 45-64.
- Frey, K. (2000). Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 21, jun.
- Girardin, B. (2012). *Ethics in politics - why it matters more than ever and how it can make a difference*. Globethics.net Focus 5. Geneva: Globethics.net - online version
- Hyden, G. & Court, J. (2002). Governance and development. *World Governance Survey Discussion Paper 1*. United Nations University, August.
- Iyer, D. (2013). Ingraining honesty, changing norms: government ethics in Brazil, 1995 – 2004 Innovations for Successful Societies, Princeton University. Disponível em: [http://www.princeton.edu/successfulsocieties] Acesso em: 20 mar 2014.
- Jaguaribe, H. (2008). *Brasil, mundo e homem na atualidade*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Jann, W. (2009). Accountability, transparency and citizen trust in government. *United Nations Committee of Experts on Public Administration (CEPA)*, United Nations: New York.
- Keinert, T. M. M. (1994). Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, Brasil: EAESP / FGV.
- Martins, M. F. (2000). Uma "catarsis" no conceito de cidadania: do cidadão cliente à cidadania como valor ético-político. Campinas-SP, PUC-Campinas, Revista de ética, v.2, n.2.
- Mendes, A. V. C. (2010). *Ética na administração pública federal: a implementação de comissões de ética setoriais - entre o desafio e a oportunidade de mudar o modelo de gestão*. Brasília: FUNAG.
- MPOG - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. (2008). Manual de Orientação para Arranjo Institucional de Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal. Brasília. Recuperado de: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/090204_manual_arranjo_institucional.pdf
- Morais, J. L. O. (2009). *Ética e conflito de interesses no serviço público*. Brasília: Esaf.
- Nastase, A. (2013). Managing ethics in the European Commission services: from rules to values? *Public Management Review*. Taylor & Francis: 15 (1), Jan. ISSN 1471-9037print.
- OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (1998). Principles for managing ethics in the public service. *OECD Recommendation*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf>
- OEI - Organização dos Estados Iberoamericanos. (2002). Metodologia de Análise de Políticas Públicas. São Paulo: GAPI - UNICAMP.
- Parada, E. L. (2006). Política y políticas públicas, in Saravia, E. & Ferrarezi, E. (org.) Políticas públicas; coletânea, 1. Brasília: ENAP.
- Paula, A. P. P. de. (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Rolnik, S. À sombra da cidadania: alteridade, homem da ética e reinvenção da democracia. Seção Ponto e Contraponto, Boletim de Novidades, Pulsional - Centro de Psicanálise, Ano V, no 41: 33-42. São Paulo, Livraria Pulsional, setembro de 1992.
- Rua, M.G. (1998). Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos, in: Rua, M.G, O Estudo da Política. Paralelo 15, Brasília.
- Sen, A. (1999). Sobre ética e economia. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- _____. (2000) Desenvolvimento como liberdade. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. In: *Governance – International Social Sciences Journal*, March.
- World Bank. (2006). World Bank Report 2006: Equity and Development. Recuperado de: <http://econ.worldbank.org/>